LUND UNIVERSITY

Spelet om spelintäkterna

Spellicensutredningen och EU-rätten

Hettne, Jörgen

2017

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

Link to publication

Citation for published version (APA):
Hettne, J. (2017). *Spelet om spelintäkterna: Spellicensutredningen och EU-rätten*. (Europapolitisk Analys; Vol. 2017, Nr 7epa). Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps). http://www.sieps.se/publikationer/2017/spelet-om-spelintakterna--spellicensutredningen-och-eu-ratten-20177epa/

Total number of authors:
1

General rights
Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.
• Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
• You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
• You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: https://creativecommons.org/licenses/

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Sieps
Svenska institutet för europapolitiska studier

Europapolitisk analys
AUGUSTI · NUMMER 2017:7epa

Jörgen Hettne*

Spelet om spelintäkterna – Spellicensutredningen och EU-rätten

Sammanfattning

Den föreslagna omregleringen av den svenska spelmarknaden väcker flera EU-rättsliga frågor som berörs i denna analys. En viktig fråga är om det är problematiskt att marknaden delas upp i olika delar där endast en del är konkurrensutsatt. En annan är om den föreslagna svenska spelpolitiken är trovärdig i ett EU-rättsligt perspektiv, dvs. systematisk och sammanhängande. Spellicensutredningen föreslår att Sverige genom en attraktiv spelreglering och låg skattesats ska locka till sig internationella spelbolag. Författaren ifrågasätter om denna utgångspunkt är långsiktigt hållbar med hänsyn till vilka effekter det kan få på konsumentskyddet på längre sikt. Skyddet av spelarna riskerar att bli reaktivt (hantering av spelmissbruk) snarare än proaktivt (ett begränsat spelutbud). Eftersom problemen sammanhänger med tilltagande skatte- och regleringskonkurrens i Europa, menar författaren att spelmarknaden är i akut behov av en gemensam EU-reglering.

1 Inledning

Den snabbt växande digitala spelmarknaden i Europa och världen i övrigt har skapat nya villkor för nationell spelreglering. Som ofta är fallet när den tekniska utvecklingen går fort, har många lagstiftare inte hängt med. En viktig faktor i sammanhanget är att spel- och lotteriverksamhet utgör tjänster i EU-rättslig mening som i princip ska kunna omsättas fritt på EU:s inre marknad. Samtidigt omgärdas spel och lotteriverksamhet traditionellt av betydande begränsningar i de flesta EU-medlemsstater, vilket gör att frågan uppstår vilka begränsningar som är tillåtna enligt EU-rätten. Innan internets genombrott i slutet på 1990-talet var den europeiska spelmarknaden uppdelad i separata, isolerade och hårt reglerade spelmarknader. Privata spelföretag har emellertid växt fram och internets gränslösa natur har gjort att nationella regleringar med monopol och ensamrätter i stor utsträckning har blivit verkningslösa.[1] Detta gäller i hög grad även den svenska marknaden där nuvarande ordning med ensamrätter för statliga bolag och tillståndsmöjligheter för ideella föreningar upplevs som föråldrad och i stor utsträckning verkningslös. Detta är det viktigaste skälet till att förslag nu läggs fram om en omreglering av den svenska spelmarknaden. Den svenska lagstiftaren kan dock inte ensam avgöra hur den svenska spelmarknaden ska utformas. Den nya ordningen måste överensstämma med EU:s regler om fri rörlighet för etablering och tjänster samt EU:s konkurrenspolitik, i synnerhet reglerna om statligt stöd. I denna analys utvärderas och diskuteras de framlagda reformförslagen mot bakgrund av EU-rätten.

2 En ny svensk spelmarknad

I dag har AB Svenska Spel (Svenska Spel), AB Trav och Galopp (ATG) och det ideella föreningslivet tillstånd att bedriva spelverksamhet i Sverige. De utgör därmed den reglerade

* Forskare i juridik vid Sieps och docent i EU-rätt vid Institutionen för handelsrätt, Ekonomihögskolan, Lunds universitet.

1 Se Casabona, S., The EU's online gambling regulatory approach and the crisis of a legal modernity, EUC Working Paper no. 19, 2014.

delen av dagens spelmarknad. I Spellicensutredningen (SOU 2017:30) framhålls att den nuvarande situationen i Sverige präglas av att oreglerade, onlinebaserade och gränsöverskridande spelföretag, som i dag har en marknadsandel på cirka 23 procent, tar en ökande del av den svenska marknaden på de reglerade företagens bekostnad. Den påpekar att den statliga kontrollen, som är en väsentlig del av dagens spelreglering, därmed är obefintlig när det gäller denna del av spelmarknaden. De onlinebaserade företagen verkar skattefritt i Sverige och konsumentskyddet är begränsat. Härigenom försvåras möjligheterna att hantera problemspelande och spelmissbruk. Enligt utredningen är den nuvarande lagstiftningen således partiell och obsolet och svarar vare sig mot nuvarande eller framtida spelmarknad.[2]

Utredningen föreslår mot denna bakgrund en nyordning som innebär en marknadsuppdelning i tre huvudsakliga delar:

För det första en konkurrensutsatt del där onlinespelsföretag, en del av Svenska Spel (den konkurrensutsatta verksamheten) och ATG får verka med stöd av licens. De speltyper som får erbjudas är onlinebaserade kasinospel samt onlinebaserad vadhållning, poker och bingo. Även landbaserad sportvadhållning och landbaserad hästvadhållning föreslås ingå i den konkurrensutsatta delen. Detta innebär att ATG inte längre ska ha monopol på vadhållning på hästar. Alla licenstagare föreslås betala en särskild skatt om 18 procent beräknad på spelnettot, dvs. företagets behållning efter utbetalda vinster. Härtill kommer skyldighet att betala licens- och tillsynsavgifter.

För det andra en del av marknaden där Svenska Spel föreslås ha ensamrätt på vissa spelformer. Detta gäller värdeautomater och landbaserade kasinon, nuvarande Casino Cosmopol AB.

För det tredje en allmännyttig del som är öppen för Svenska Spel och det allmännyttiga föreningslivet. Detta gäller lotteriverksamhet, såväl landbaserad som online, och landbaserad bingo.

Utredningen föreslår därmed inga större förändringar för det allmännyttiga föreningslivet (tillstånd för ideella föreningar med allmännyttigt ändamål). Föreningslivet föreslås även fortsättningsvis få bedriva lotteriverksamhet, såväl landbaserad som online samt landbaserad bingo på en delvis skyddad marknad. De ideella aktörerna föreslås också vara fortsatt skattebefriade. I den mån föreningslivet önskar bedriva spel som tillhör den konkurrensutsatta delen av marknaden gäller dock samma villkor för dem som för övriga spelföretag på den delen av marknaden.

Det ska här erinras om att den enda lagliga ingången på den svenska spelmarknaden för en privat aktör under lång tid varit den sektor som är öppen för ideella föreningar där överskottet traditionellt investeras i föreningarnas egen allmännyttiga verksamhet.[3] Detta har inneburit att även mer kommersiellt inriktade aktörer har valt denna väg. Sektorn har successivt öppnats upp för nya typer av ideella aktörer som utlovar att investera en viss del av sitt överskott i andra organisationers allmännyttiga verksamhet. Dessa har härigenom erhållit samma form av lotteritillstånd som andra ideella aktörer. Dessa föreningar drivs i regel av särskilda servicebolag. Detta har inneburit att denna del av marknaden har växt (traditionella lotterier utgör idag ca 40 procent av den svenska spelmarknaden),[4] främst pga. att den nya typen av ideella föreningar har lockat till sig spelare genom kraftfull marknadsföring och genom utvecklandet av attraktiva spelformer, såsom postkodslotteriet. Detta innebär samtidigt att den ideella sektor som finansierar en stor del av sin verksamhet från spelintäkter totalt sett blir allt svårare att skilja från den kommersiella sektorn.

Utredningen flaggar mot denna bakgrund för en viss osäkerhet vad beträffar skattefriheten för föreningslivet i framtiden. Den påpekar att en sådan ordning, som innebär att skatt tas ut av vissa aktörer men inte alla, kan komma i konflikt med EU:s statsstödsregler. Den lutar åt att skattefrihet för det allmännyttiga föreningslivet bör kunna accepteras enligt EU:s regler men rekommenderar att regeringen snarast efter utredningen har presenterats gör en

---

2 SOU 2017:30, del 1, s. 23.

3 Det är noterbart att Sverige tillhör de stater i världen som har högst engagemang i föreningslivet (civic engagement). Se Eliasoph, N., The Politics of Volunteering (Political Sociology Series), Polity Press 2013, s. 71. Att lotterier och andra speltjänster tillåts finansiera allmännyttig verksamhet uppfattas av vissa forskare som kontroversiellt från etiska och molariska utgångspunkter, eftersom inkomsterna hämtas från verksamhet som potentiellt kan skada samhället. Se Adams, P. J. och Rossen, F., Reducing the moral jeopardy associated with receiving funds from the proceeds of gambling, Journal of Gambling Issue 17, 2016.

4 Jfr SOU 2017:30, del 1, s. 420.

föranmälan eller en ”pre-notifiering” till EU-kommissionen för att få besked i frågan.[5]

En annan fråga som kräver EU-rättslig analys enligt utredningen är att den nuvarande schablonartade modellen för beskattning av s.k. restaurangkasinon och kasinospel på fartyg i internationell trafik föreslås behållas. Här föreligger andra skatteförhållanden än de som utredningen föreslår för andra delar av spelmarknaden. Skatten föreslås tas ut per spelbord med ett belopp på 5 000 kronor. Insatserna liksom vinsterna är relativt låga. Om en skattesats på 18 procent skulle tillämpas skulle man betala 34 miljoner kronor mer. I övrigt betalas 22 procent bolagsskatt. Utredningen anser att detta är en välfungerande ordning som fyller sitt syfte. Den påpekar dock att även här finns en statsstödsproblematik och föreslår att man även i detta fall så snart som möjligt inleder ett s.k. pre-notifieringsförande hos EU-kommissionen för att reda ut om detta är möjligt.[6]

3 EU-rätten och nationell spelreglering

En prövning i förhållande till EU:s statsstödsregler bedöms alltså viktig av utredningen. Denna fråga berörs i det följande, men först ska diskuteras några andra EU-rättsliga frågor som aktualiseras av den föreslagna omregleringen. Efter en kort redogörelse för de villkor som gäller enligt EU-rätten, behandlas frågan om marknadsuppdelning, i synnerhet att en del av marknaden i princip reserveras för föreningslivet. Därefter behandlas frågan om olika beskattning i förhållande till den fria rörligheten för tjänster och etableringsfriheten och slutligen frågan om skatteskillnader och statligt stöd.

3.1 Allmänt

Att den svenska marknaden delvis konkurrensutsätts ligger naturligtvis i linje med en utveckling som är positiv i ett inremarknads- och konkurrensperspektiv. Europeiska kommissionen har varit starkt pådrivande och har bl.a. inlett flera överträdelseärenden mot Sverige för att den ansett att den svenska ordningen inte fullt ut respekterar EU:s regler.[7] Samtidigt införs även vid en liberalisering nya inträdeshinder i form av licenskrav samt en uppdelning av marknaden som innebär att endast en del av den är öppen för privata spelbolag. Det följer av EU:s regler om fri rörlighet för tjänster att alla statliga inskränkningar som försvårar marknadstillträdet ska kunna rättfärdigas. Utgångspunkten enligt artikel 56 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) är nämligen att alla begränsningar för friheten att tillhandahålla tjänster ska avskaffas, även om begränsningarna gäller utan åtskillnad mellan nationella tjänsteleverantörer och leverantörer från andra medlemsstater, om begränsningarna medför att tjänster från utländska tjänsteleverantörer förbjuds, hindras eller blir mindre attraktiva än där de lagligen tillhandahåller liknande tjänster.[8] Enligt rättspraxis gäller också att om en medlemsstat har lagstiftning enligt vilken leverantörer i en annan medlemsstat inte får erbjuda tjänster i den första medlemsstaten via internet utgör detta en begränsning av friheten att erbjuda tjänster enligt artikel 56 FEUF.[9] Dessutom utgör den fria rörligheten för tjänster en rättighet både för leverantörerna och för mottagarna av tjänster, dvs. även svenska spelkonsumenter.[10]

Begränsningar av dessa grundläggande friheter godtas endast i form av de undantagsåtgärder som uttryckligen anges i artikel 52 FEUF eller om de kan motiveras enligt rättspraxis pga. tvingande hänsyn till allmänintresset. Enligt artikel 52.1 FEUF tillåts begränsningar som motiveras med allmän ordning, allmän säkerhet eller hälsa. I fråga om spelverksamhet har domstolen i sina domar erkänt ett antal motiveringar av tvingande allmänintresse, såsom konsumentskydd, förebyggande av bedrägeri och begränsningar av incitament till överdrivna utgifter på spelande samt det allmänna behovet att bevara den allmänna ordningen. I det sammanhanget kan moraliska, religiösa och kulturella faktorer och de moraliskt och finansiellt skadliga följderna för individen och samhället förknippade med spelande och vadhållning tjäna som motivering för att ge de nationella myndigheterna en tillräcklig

---

5 SOU 2017:30, del 1, s. 33. Se även del 2, s. 253.

6 SOU 2017:30, del 1, s. 34 f.

7 Kommissionen hävdade tidigt att Svenska Spels ensamrätt att tillhandahålla spelautomater inte stod i överensstämmelse med EU-rätten (formell underrättelse den 13 oktober 2004). Därefter inleddes mer generella överträdelseärende mot flera medlemsstater, däribland Sverige, avseende idrottsrelaterade vadhållningstjänster och poker (Ärende 2004/4087 samt 2006/4160). Angående dessa ärenden har kommissionen i pressmeddelande den 16 oktober 2014 meddelat att den beslutat att väcka talan mot Sverige vid EU-domstolen, men talan uteblev likväl. Kommissionen har också inlett ett ärende angående kasinotjänster (2008/4010). Se SOU 2017:30, del 1, s. 222.

8 Se t.ex. mål C-76/90, Säger, EU:C:1991:331, punkt 12, mål C-58/98, Corsten, EU:C:2000:527, punkt 33.

9 Se t.ex. mål C-243/01, Gambelli, EU:C:2003:597, punkt 54.

10 Se t.ex. de förenade målen 286/82 och 26/83, Luisi och Carbone, EU:C:1984:35, punkt 16.

bedömningsmarginal, så att de kan avgöra vad som krävs för konsumentskyddet och skyddet av allmän ordning. Det betyder att begränsningarna under alla omständigheter måste motiveras med tvingande krav med tanke på allmänintresset, vara lämpliga för att det eftersträvade målet ska nås och inte gå längre än vad som är nödvändigt för att nå målet. Begränsningarna måste också tillämpas utan diskriminering.[11]

På spelområdet finns mot denna bakgrund ett stort antal exempel då ett allmänintresse har vägt tyngre än fritt tillträde till en medlemsstats spelmarknad.[12] I det tidiga men samtidigt vägledande målet *Zenatti*[13] prövades en italiensk spelreglering som gav enbart vissa aktörer rätt att efter särskilt tillstånd (koncession) tillhandahålla vadhållningstjänster. Zenatti hade inget sådant tillstånd utan bedrev förmedlingsverksamhet i Italien på uppdrag av ett i London etablerat bolag, vilket var i strid med italiensk lagstiftning. Domstolen angav att det var tillåtet att begränsa tillträdet till den nationella spelmarknaden genom att vissa organisationer gavs särskilda rättigheter eller exklusiva rättigheter, vilket hade de fördelarna med sig att avkastningen kunde användas för allmännyttiga ändamål, att spelbegäret och spelverksamheten kanaliserades till en begränsad krets och att risken för att verksamheten användes för bedrägerier och brott minskade. Domstolen tillade dock att en sådan begränsning endast var tillåten om, för det första, den verkligen tjänade syftet att *minska* spelmöjligheterna och, för det andra, finansieringen av de sociala aktiviteterna endast utgjorde en *accessorisk positiv konsekvens* och inte det verkliga syftet med den restriktiva politik som fördes (punkt 36 i domen).

EU-domstolen har sedermera ställt allt mer tydliga krav på att den politik som förs i syfte att rättfärdiga begränsningar i den fria rörligheten för speltjänster är *systematisk och sammanhängande*.[14] Den har också sökt säkerställa att de medlemsstater som valt koncessionssystem, i likhet med det italienska systemet som berördes ovan, är öppna för utländska spelföretag som är beredda att underkasta sig kraven i den nationella regleringen.[15]

3.2 Frågan om marknadsuppdelning

Ett argument för att uppdelningen av marknaden i tre delar (se avsnitt 2 ovan) i sig inte är problematisk är att de samhällsintressen den grundas på i princip har accepterats av EU-domstolen i en tidigare svensk dom, nämligen i målet *Sjöberg och Gerdin*.[16] EU-domstolen påpekade i sin dom att kulturella, moraliska eller religiösa överväganden kan motivera inskränkningar av friheten att tillhandahålla tjänster för arrangörer av hasardspel, bl.a. eftersom det kan anses oacceptabelt att tillåta att *privata vinstintressen* drar nytta av ett socialt gissel eller spelares svaghet och olycka. Enligt den värdeskala som är specifik för varje medlemsstat, och med beaktande av medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning, är det således tillåtet för en medlemsstat att begränsa anordnandet av hasardspel *och att förbehålla offentliga organ eller allmännyttiga organisationer anordnandet av sådana spel*.

Det är alltså enligt EU-domstolen, i vart fall inom ramen för den nuvarande svenska ordningen, tillåtet att förbehålla ideella organisationer med allmännyttigt ändamål anordnandet av spel inom ett segment av marknaden.[17]

Den fråga som nu aktualiseras är därför om det gör skillnad i rättsligt hänseende att en annan del av den svenska marknaden än den där ideella föreningar hittills har verkat öppnas för konkurrens. Svaret kan tyckas självklart. Varför skulle en förändring i liberaliserande riktning på den svenska marknaden innebära ett problem i förhållande till EU:s marknadsreglering? Förändringen sker trots allt mot bakgrund av kommissionens tidigare kritik och i linje med EU-rätten. Frågan måste dock betraktas i ett vidare sammanhang. Enligt EU-domstolens rättspraxis har medlemsstaterna som framgått ett omfattande skönsmässigt utrymme avseende hur de reglerar sin spelmarknad, men de måste agera på ett systematiskt och sammanhängande

---

11 Se t.ex. mål C-19/92, Kraus, EU:C:1993:125, punkt 32 och mål C-55/94, Gebhard, EU:C:1995:411, punkt 37, samt specifikt ang. speltjänster mål C-243/01, Gambelli, EU:C:2003:597, punkterna 63–65 och de förenade målen C-338/04, C-359/04 och C-360/04, Placanica m.fl., EU:C:2007:133, punkterna 46–49.

12 Se t.ex. mål C-176/11, HIT och HIT LARIX, EU:C:2012:454.

13 Mål C-67/98, Zenatti, EU:C:1999:514.

14 EU:C:2011:582.

15 Se bl.a. mål C-203/08, Sporting Exchange, EU:C:2010:307 och mål C-64/08, Engelmann, EU:C:2010:506. Se även SOU 2017:30, del 1, s. 289.

16 De förenade målen C-447/08 och C-448/08, Sjöberg och Gerdin, EU:C:2010:415. Se även SOU 2017:30, del 1, s. 316.

17 Jfr SOU 2017:30, del 1, s. 419.

sätt. Det är i ett sådant perspektiv lättare att hävda att ett totalförbud mot allt spelande är systematiskt och sammanhängande än att en ordning som ger ensamrätt avseende vissa spel till vissa aktörer, medan andra spelformer konkurrensutsätts, är det.[18] I ett tidigare mål lyckades inte Tyskland, mot denna bakgrund, att övertyga EU-domstolen om att den tyska spelregleringen var systematisk och sammanhängande. EU-domstolen efterfrågade skäl för den tyska marknadsuppdelningen, t.ex. riskanalyser beroende på spelens farlighet, vilket kan motivera att spel som visat sig ha tendens att lättare generera ett spelberoende hos spelare kontrolleras av statliga aktörer.[19] I förslaget till omreglering märks dessa tankar. Att Svenska Spel föreslås ha ensamrätt avseende värdeautomater och landbaserade kasinon är ett uttryck för en sådan farlighetskalkyl. Dessa spelformer är kända för att skapa beroende hos spelare. När det gäller lotteriverksamhet och landbaserad bingo gäller snarare det omvända. Dessa spel finns i den andra änden av skalan över spels ”farlighet”.[20] Kan det ändå anses som en konsekvent och sammanhängande spelpolitik att marknaden för dessa spel förbehålls Svenska Spel och ideella aktörer? Ett skäl som talar emot detta, vilket EU-domstolen vid flera tillfällen har upprepat, är det tidigare nämnda utlåtandet att även om det inte är likgiltigt huruvida spel om pengar på ett avgörande sätt kan bidra till finansieringen av oegennyttig verksamhet eller verksamhet av allmänintresse, så kan ett sådant skäl *inte i sig* anses utgöra ett objektivt berättigande till inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster. Sådana inskränkningar är nämligen endast tillåtna om exempelvis finansieringen av sådan social verksamhet utgör en positiv bieffekt och inte det verkliga skälet till den restriktiva politiken på området.[21]

Det är alltså långt ifrån glasklart hur man ska se på den svenska marknadsuppdelningen i ett EU-rättsligt perspektiv. Det finns dock också flera skäl som talar för att den borde vara tämligen oproblematisk. Till att börja med måste den historiska bakgrunden, som alltid, beaktas. Den svenska politiken på spelområdet har länge tagit hänsyn till ideella föreningars behov av att finansiera sin verksamhet. Att en del av överskottet på detta sätt kan styras till allmännyttig verksamhet är ett uttalat syfte med den svenska lagstiftningen. I praktiken handlar det därför om ett marknadssegment som inte berörs av den reform som föreslås. Det är snarare ett område som hamnar utanför reformen. Att det handlar om en viktig inkomstkälla för det svenska föreningslivet har dessutom som nämnts accepterats av EU-domstolen i målet Sjöberg och Gerdin. Det bör erinras om att generaladvokaten i detta mål, vars resonemang EU-domstolen i princip följde, framhöll att en medlemsstat som Sverige inom sitt utrymme för skönsmässig bedömning kan bevilja ensamrätt att anordna spel om pengar till statliga bolag *eller ideella föreningar* vilkas verksamhet utövas under statens tillsyn. Enligt generaladvokaten kunde en medlemsstat leda och kontrollera verksamheten hos en sådan organisation lättare än vad den kan göra med avseende på en privat aktör med vinstsyfte. Ett sådant system kunde således säkerställa att konsumenterna bättre skyddades mot en risk för spelberoende och att den allmänna ordningen skyddades mot riskerna för bedrägeri och illegala spel. Härigenom blev det också möjligt att uteslutande använda avkastningen till allmännyttiga ändamål.[22]

Det går inte heller att sätta likhetstecken mellan tidigare domar, där allmännyttiga ändamål hävdades i tämligen allmänna ordalag som skäl för statlig kontroll av spelmarknader, med den svenska situationen där en del av marknad står öppen för ideella föreningar och en annan del för kommersiella aktörer. Marknaden för ideella aktörer föreslås inte bli stängd utan tvärtom öppen för de företag som väljer att anpassa sig till de villkor som gäller, vilket t.ex. Postkodslotteriet tidigare gjort. EU-domstolens tidigare uttalanden måste naturligtvis betraktas i dåvarande sammanhang. EU-domstolen syftade då på förhållandet att en medlemsstat inte ska ha rätt att själv lägga beslag på intäkterna från den nationella spelmarknaden av ekonomiska skäl och i synnerhet att ett statligt bolag med ensamrätt inte ska försöka öka statens intäkter genom reklamåtgärder då detta genererar ökat spelande, vilket leder till ökad risk för spelberoende. Att intäkterna sedan investeras i allmännyttig verksamhet är under sådana omständigheter inte ett tillräckligt för att EU-domstolen ska acceptera att marknaden stängs för utländska spelbolag.

Det ska slutligen nämnas att EU-domstolen har accepterat att vissa marknadssegment förbehålls ideella aktörer och andra bolag stängs ute i andra sammanhang. Den

---

18 Ett illustrativt exempel är EU-domstolens acceptans för den portugisiska ordningen i mål C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional och Bwin International, EU:C:2009:519.

19 De förenade målen C-316/07, C-358/07 – C-360/07, C-409/07 och C-410/07, Markus Stoß m.fl., EU:C:2010:504.

20 Jfr SOU 2017:30, del 1, s. 308.

21 Se mål C-67/98, Zenatti, EU:C:1999:514, punkterna 36 och 37 och de förenade målen C-316/07, C-358/07 – C-360/07, C-409/07 och C-410/07, Markus Stoß m.fl., EU:C:2010:504, punkt 104.

22 Förslag till avgörande av generaladvokat Yves Bot i mål C-447/08, Sjöberg och Gerdin, EU:C:2010:82, punkt 45.

angav t.ex. i mål *Sodemare m.fl.*[23] att en medlemsstat vid utformning av sitt sociala trygghetssystem, för att uppnå de målsättningar som eftersträvas (i det aktuella fallet ett socialtjänstsystem för äldre som pga. sitt tillstånd behöver vård), kan kräva att anslutningen till systemet av privata aktörer som ska utföra socialvårdstjänster *underkastas villkoret att de ska verka utan vinstsyfte*. En liknande möjlighet ges inom EU:s upphandlingsrätt för s.k. *reserverade kontrakt*. Medlemsstaterna har möjligheten att under vissa omständigheter reservera kontrakt för *organisationer som inte drivs i vinstsyfte*.[24]

3.3 Frågan om olika beskattning

Hittills har den lotteriverksamhet som bedrivits av ideella föreningar med allmännyttiga ändamål i Sverige varit undantagen skatteplikt. Tanken är inte att de privata operatörer som via licens föreslås få tillträde till den svenska marknaden ska vara befriade från skatt. Om nuvarande ordning bevaras inom ett avgränsat segment på den svenska spelmarknaden uppstår därför en skillnad i beskattningshänseende beroende på om en aktör är en ideell förening med allmännyttigt ändamål eller ett kommersiellt bolag.

EU-domstolen har, i fråga om skatteskillnader, i många fall påpekat att även om frågor om direkta skatter inte direkt faller inom EU:s befogenhet, är medlemsstaterna inte desto mindre skyldiga att respektera unionsrätten vid utövandet av de befogenheter som de har.[25] Detta betyder att inte bara det förhållandet att den ovan behandlade marknadsuppdelningen kan utgöra en inskränkning i etableringsfriheten och den fria rörligheten för tjänster, utan också olika behandling av spelaktörer i skattehänseende. Skälet för detta är att ett bolag, pga. en skattelagstiftning, kan avhållas från viss verksamhet med anledning av sådana skillnader.[26]

Eftersom skatteskillnaden hänger samman med marknadsuppdelningen tillför den dock inte mycket till bedömningen om huruvida den svenska omregleringen är acceptabel. Det som utgör inskränkningen är de *sammantagna villkor* som måste respekteras för att tillhandahålla de verksamheter som är förbehållna föreningslivet, dvs. skyldigheter att ikläda sig en sådan organisationsform och att ge en del av överskottet till allmännyttiga ändamål samt acceptera de kriterier för maximal återbetalning av vinster som gäller (dessa kriterier diskuteras närmare nedan i förhållande de reglerna om statligt stöd). Skattebefrielse är en del i detta ”paket” och *är* därför knappast ett självständigt problem när det gäller den fria rörligheten för tjänster och etableringsfriheten.

EU-domstolen har för övrigt betonat att den frihet som bolag har, när det gäller att välja i vilken medlemsstat de ska etablera sig, inte på något sätt innebär att dessa medlemsstater är skyldiga att anpassa sina egna skattesystem till de olika skattesystemen i de övriga medlemsstaterna, för att därigenom säkerställa att ett bolag som valt att etablera sig i en given medlemsstat på nationell nivå beskattas på samma sätt som ett bolag som valt att etablera sig i en annan medlemsstat, med hänsyn till att detta beslut – beroende på omständigheterna – kan vara mer eller mindre fördelaktigt eller ofördelaktigt för ett sådant bolag.[27] *För att det ska* föreligga en inskränkning i etableringsfriheten eller den fria rörligheten för tjänster pga. skatteskillnader måste det handla om situationer som är *objektivt jämförbara*,[28] vilket knappast är fallet om de olika villkoren för verksamheterna beaktas. Slutligen kan en skillnad av objektivt jämförbara situationer rättfärdigas även då det finns tvingande skäl av allmänintresse, vilket enligt de resonemang som har förts ovan kan hävdas *föreligga.*[29] Det hänvisas därför till den tidigare bedömningen i denna fråga (se avsnitt 3.2).

---

23 Mål C-70/95, Sodemare m.fl., EU:C:1997:301, punkt 32.

24 Bestämmelser om reserverade kontrakt återfinns bl.a. i artikel 77 i det s.k. LOU-direktivet (direktiv 2014/24/EU). Möjligheten är emellertid begränsad i fråga om vilka tjänster som omfattas, vilken typ av organisationer som kan komma i fråga och kontraktets löptid. Enbart vissa särskilt definierade sociala tjänster kan komma i fråga och den maximala löptiden är tre år. Organisationer ska, för att kunna tilldelas reserverade kontrakt, ha till syfte att utföra offentliga uppdrag kopplat till de aktuella tjänsterna, återinvestera sina vinster och ha en lednings- och ägarstruktur som grundar sig på personalens ägande eller deltagande eller som kräver aktivt deltagande av personal, användare eller berörda parter.

25 Jfr t.ex. mål C-246/89, kommissionen mot Förenade kungariket, EU:C:1991:375, punkt 12 och mål C-279/93, *Schumacker, EU:C:1995:31,* punkt 21.

26 Se mål C-446/03, Marks & Spencer, EU:C:2005:763, punkterna 32 och 33, mål C471/04, Keller Holding, EU:C:2006:143, punkt 35, och mål C-293/06, Deutsche Shell, EU:C:2008:129, punkt 29. Ang. speltjänster jfr mål C-98/14, Berlington Hungary Tanácsadó *és* Szolgáltató, EU:C:2015:386.

27 Jfr mål C-293/06, Deutsche Shell, EU:C:2008:129, punkt 43 och mål C157/07, Krankenheim Ruhesitz am Wannsee-Seniorenheimstatt, EU:C:2008:588, punkt 50.

28 Jfr mål C-18/11, Philips Electronics UK, EU:C:2012:532, punkt 17.

29 Jfr mål C-446/03 Marks & Spencer, EU:C:2005:763, punkt 51, mål C-231/05, Oy AA, EU:C:2007:439, punkt 51, och mål C-123/11, A, EU:C:2013:84, punkt 46.

3.4 Frågan om statligt stöd

Artiklarna 107–109 FEUF innehåller bestämmelser om statligt stöd som ska säkerställa att konkurrensen på EU:s inre marknad inte snedvrids.

För att en ekonomisk överföring av något slag ska kunna kvalificeras som statligt stöd i EU-rättslig mening måste emellertid fyra kumulativa villkor vara uppfyllda:[30]

1. Det måste vara fråga om en selektiv ekonomisk förmån, dvs. ett visst företag eller viss produktion måste gynnas,
2. förmånen måste finansieras direkt eller indirekt genom offentliga medel,
3. förmånen måste snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen och
4. förmånen måste påverka handeln mellan medlemsstaterna.

Det bör observeras att stödet kan komma direkt från staten eller från regionala eller lokala organ inom landet. Det som betecknas ”statligt stöd” i EUF-fördraget omfattar alltså allt offentligt stöd i vid bemärkelse. Det väsentliga är att den offentliga budgeten påverkas.[31] En skattebefrielse av en kategori av aktörer i jämförelse med en annan jämförbar kategori av aktörer betraktas som en förlust av statliga intäkter vilket påverkar den offentliga budgeten.[32]

Det krävs också att det ska vara fråga om ett eller flera *företag*, men företaget kan mycket väl vara en icke vinstdrivande (ideell) förening. EU-domstolen har nämligen genomgående definierat företag som enheter som utövar ekonomisk verksamhet, oberoende av deras rättsliga ställning och hur de finansieras.[33]

De båda villkoren att stödet ska snedvrida konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna är i regel oskiljaktigt sammanbundna.[34] Dessa är inte uppfyllda om endast handeln inom en medlemsstat påverkas eller då företagets verksamhet sker utanför EU:s gränser. Europeiska kommissionen, som i detta fall är ansvarig övervakningsmyndighet inom EU, är dock inte skyldig att visa ett stöds faktiska inverkan på konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna.[35] I praktiken krävs det därför inte mycket för att villkoren ska anses uppfyllda. Enligt fast rättspraxis utesluter t.ex. inte *a priori* det förhållandet att ett stöd är av relativt ringa betydelse eller att det mottagande företaget är relativt litet att handeln mellan medlemsstaterna kan påverkas.[36] Även till synes lokala förhållanden kan sålunda omfattas.[37] Av praktiska skäl har dock vissa schablonbestämmelser utfärdats. Stöd förutsätts inte påverka handeln inom EU om det omfattas av de s.k. *de minimis*-bestämmelserna. Enligt förordning 1407/2013 [38] om stöd av mindre betydelse rör det sig om stöd som understiger 200 000 euro under en period av tre år (inom vägtransportsektorn är motsvarande belopp 100 000 euro). I det aktuella fallet är det dock inte någon tvekan om att handeln mellan medlemsstaterna påverkas och att konkurrensen riskerar att snedvridas i den mening som avses i artikel 107 FEUF. Trots att skattelättnaden för framför allt de ideella föreningarna inte införs genom omregleringen, hamnar den i ett nytt ljus när andra aktörer inträder på den svenska spelmarknaden och betalar skatt. En skattelättnad som pga. avsaknaden av en fungerande spelmarknad (frånvaro av privata vinstintressen) tidigare vara oproblematisk blir nu ett potentiellt konkurrensproblem.[39] För vissa av de ideella aktörerna uppstår skattelättnader till betydande belopp och EU-domstolen har för övrigt fastställt att det föreligger en presumtion *för att handeln*

---

30 Se t.ex. mål C–399/08 P, kommissionen/Deutsche Post, EU:C:2010:481, punkt 39 och där angiven rättspraxis samt målen C-524/14 P, kommissionen/Hansestadt Lübeck, EU:C:2016:971, punkt 40 och C-20/15 P och C-21/15 P, kommissionen/World Duty Free Group SA m.fl., EU:C:2016:981, punkt 53.

31 Jfr mål C-262/12, Association Vent De Colère m.fl., C-262/12, EU:C:2013:851, punkt 16.

32 Jfr mål C-74/16, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, EU:C:2017:496, punkterna 66 – 68.

33 Se t.ex. de förenade målen C-180/98 till C-184/98, Pavlov m.fl., EU:C:2000:428, punkt 74, mål C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze m.fl., EU:C:2006:8, punkt 107, och mål C-49/07, MOTOE, EU:C:2008:376, punkt 27.

34 Se de förenade målen T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97-T-607/97, T-1/98, T-3/98-T-6/98 och T-23/98, Alzetta Mauro m.fl. mot kommissionen, EU:T:2000:151, punkt 81.

35 Jfr mål C-76/15, Vervloet m.fl., EU:C:2016:975, punkt 102.

36 Se mål 142/87, Belgien mot kommissionen, EU:C:1990:125, punkt 43, de förenade målen C-278/92, C-279/92 och C-280/92, Spanien mot kommissionen, EU:C:1994:325, punkt 40 – 42 och mål C-76/15, Vervloet m.fl., C-76/15, EU:C:2016:975, punkt 107.

37 Se Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUT 2016, C 262, s. 1, punkt 192 ff.

38 Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013, EUT L 352, s. 1. Se också målen C-197/11 och C-203/11, Libert m.fl., EU:C:2013:288, punkt 81.

39 Jfr mål 57/86, kommissionen mot Grekland, EU:C:1988:284, punkt 10.

på den inre marknaden påverkas när stöd kanaliseras via skattelagstiftning.[40]

Av intresse i förevarande sammanhang är istället att diskutera om förmånliga villkor för ideella föreningar kan utgöra en *selektiv* ekonomisk förmån, dvs. innebär skillnaden i beskattning en fördel i form av en lägre skattebörda för de ideella föreningarna jämfört med den som gäller de kommersiella spelbolagen? Om detta inte är fallet är det nämligen inte fråga om statligt stöd i den mening som avses i artikel 107 FEUF. Samma prövning ska göras beträffande den nuvarande schablonartade modellen för beskattning av s.k. restaurangkasinon och kasinospel på fartyg i internationell trafik. Spellicensutredningen föreslår som framgått även här att den äldre ordningen behålls.

När det gäller de ideella föreningarna kan det tyckas rimligt att betrakta frågan om selektivitet på samma sätt som frågan om likabehandling i förhållande till den fria rörligheten för tjänster och etableringsfriheten, vilken redogjordes för ovan. Skattelättnader för en verksamhet som inte är objektivt jämförbar med någon annan skulle därmed inte betraktas som en selektiv förmån. Prövningskriterierna är dock inte identiska när det gäller frihetsreglerna och statsstödsreglerna, vilket kan förklaras av att de grundas på delvis skilda syften. Frihetsreglerna motverkar särbehandling och andra restriktioner vid gränsöverskridande verksamhet, medan statsstödsreglerna ska säkerställa rättvisa konkurrensvillkor. Under senare tid har också konkurrensbedömningen i selektivitetskriteriet kommit att sammanfalla med kampen mot skatteflykt och annat skatteundandragande, senast illustrerat av kommissionens beslut angående det irländska stödet till Apple.[41] Det gör att både kommissionen och EU:s domstolar är restriktiva med att inte kvalificera en skatteåtgärd som kan påverka konkurrensförhållanden på marknaden som selektiv då konsekvensen annars kan bli att åtgärden faller helt utanför EU-rättens tillämpningsområde.

Den etablerade tolkningen av selektivitet i rättspraxis är att en åtgärd är selektiv om den är avsedd att delvis undanta vissa företag från de ekonomiska belastningar som uppstår vid normal tillämpning av det allmänna skattesystemet.[42] Kommissionen är – när den har upptäckt att en fördel i vid bemärkelse föreligger, som direkt eller indirekt skapats av en given åtgärd – skyldig att styrka att denna fördel särskilt kommer ett eller flera företag till godo. Det ankommer närmare bestämt på kommissionen att styrka att åtgärden medför särbehandlingar mellan de företag som med hänsyn till åtgärdens målsättning befinner sig i en jämförbar situation. Det krävs således att fördelen ges selektivt och att vissa företag kan försättas i en situation som är mer fördelaktig jämförd med andra företags situation.[43] Det undersöks alltså om en given åtgärd gynnar vissa företag i förhållande till andra företag som befinner sig i en *jämförbar rättslig och faktisk situation med tanke på det mål som gäller för åtgärden i fråga*.[44] Om bedömningen tyder på att åtgärden avviker från det allmänna skattesystemet ska det också undersökas om avvikelsen följer av arten eller strukturen hos det skattesystem som åtgärden utgör del av.[45] Det ska med andra ord undersökas om den aktuella åtgärden, som *a priori* verkar vara selektiv, kan motiveras med tanke på *skattesystemets logik*.[46]

Detta test gjorde kommissionen när den 2011 prövade den då föreslagna danska spelregleringen.[47] I den danska lagen om spelskatt fastställdes olika skattesatser, beroende på om spelen tillhandahölls via onlinekasinon eller via landbaserade kasinon.

---

40 Se Piernus López, J.J., The Concept of State Aid under EU law – From internal market to competition and beyond, Oxford University Press 2015, s. 225, som hänvisar till mål C-494/06 P, kommissionen mot Italien och Wam, EU:C:2009:272.

41 Kommissionens beslut (EU) 2017/1283 av den 30 augusti 2016 om det statliga stöd SA.38373 – (2014/C) (f.d. 2014/NN) (f.d. 2014/CP) som Irland har genomfört till förmån för Apple, EUT 2017, L 187, s. 1.

42 Jfr mål 173/73, Italien mot kommission, EU:C:1974:71, punkt 33 och mål C-78/08 to C-80/08, Paint Graphos m.fl., EU:C:2011:550, punkt 49.

43 Se bl.a. mål C-403/10 P, Mediaset v Commission, EU:C:2011:533, punkt 36, mål C-106/09 P och C-107/09 P, Kommissionen och Spanien mot kommissionen och Spanien mot Government of Gibraltar och Förenade kungariket, EU:C:2011:732, punkterna 75 och 101, mål C-518/13, Eventech, EU:C:2015:9, punkterna 53 – 55 och mål C15/14 P, Kommissionen mot MOL, EU:C:2015:362, punkt 59.

44 Se mål C-88/03, Portugal mot kommissionen, EU:C:2006:511, punkt 54, mål C-172/03, Heiser, EU:C:2005:130, punkt 40 och mål C-169/08, Presidente del Consiglio dei Ministri, EU:C:2009:709, punkt 61.

45 Se mål C-487/06 P, British Aggregates Association mot kommissionen, EU:C:2008:757, punkt 83 och mål C-522/13, Ministerio de Defensa och Navantia, EU:C:2014:2262, punkt 42.

46 Jfr mål 173/73, Italien mot kommission, EU:C:1974:71, punkt 33 samt kommissionens meddelande om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på åtgärder som omfattar direkt beskattning av företag, EGT C 384, 10.12.1998, punkt 23.

47 Kommissionens beslut av den 20 september 2011 om åtgärd C 35/10 (f.d. 302/10) som Danmark avser att genomföra i form av beskattning av onlinespel enligt den danska lagen om spelskatter (2012/140/EU).

Skälet till att i huvudsak utländska aktörer (onlinekasinon) behandlades förmånligare än i huvudsak inhemska (landbaserade kasinon) var att onlinekasinon var utsatta för ett helt annat internationellt konkurrenstryck. Högre skattetryck på den onlinebaserade verksamheten riskerade att leda till att dessa företag inte valde att bedriva sin verksamhet med Danmark som bas. Danmark lyckades dock inte övertyga kommissionen om att online- och landbaserade kasinon borde ses som separata marknader. När det gällde målet att locka utländska onlineaktörer till Danmark och få dem att omfattas av de danska reglerna, fann kommissionen att detta skulle betraktas som ett mål för allmän ordning som föll utanför skattesystemets logik.

I kommissionens bedömning ansågs skattesystemet för dansk spelverksamhet utgöra referenssystemet för att bedöma om skatteskillnaden utgjorde en selektiv förmån eller inte. Kommissionen påpekade att syftet med lagen om spelskatt var att reglera betalningen av skatt på all spelverksamhet som erbjöds eller anordnades i Danmark, oavsett om verksamheten var online- eller landbaserad. Den berörda åtgärden (dvs. differentierad skattemässig behandling till förmån för onlinespel) skulle därför bedömas mot detta referensskattesystem. Trots ett antal objektiva skillnader mellan online- och landbaserade spelaktörer (såsom närvaro online och fysisk närvaro samt skillnader när det gäller plattform, kostnader, ekonomiska marginaler, sociala upplevelser, leverantörer och produkter), ansåg kommissionen inte att dessa skillnader mellan online- och landbaserade kasinon var tillräckliga för att det skulle kunna föreligga en väsentlig och avgörande rättslig och faktisk skillnad mellan de två typerna av företag.

Kommissionen fann därför att vissa företag gynnades i jämförelse med andra företag vars rättsliga och faktiska situation var jämförbar med tanke på det mål som gäller för ordningen i fråga. Den menade vidare att Danmark inte hade kunnat visa att åtgärden kunde motiveras genom det danska skattesystemets logik.

I slutändan rättfärdigades dock den danska skatteskillnaden med stöd av undantagen för statligt stöd i artikel 107.3 c FEUF (underlätta utvecklingen av vissa näringsverksamheter som inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset) eftersom den ansågs grundad på ett allmänintresse. Frågan om att locka till sig onlineaktörer genom en väl vald skattesats, som avvisades vid selektivitetsbedömningen, kom att visa sig viktigt i detta hänseende. Kommissionen uttalade att de argument som de danska myndigheterna hade lagt fram för att motivera antagandet av den anmälda åtgärden var välgrundade och att den anmälda lagen om spel, i den utsträckning den var avsedd att liberalisera marknaden och tillåta danska och utländska onlinespelaktörer att erbjuda sina tjänster till personer med hemvist i Danmark,[48] tjänade som ett väldefinierat mål i allmänhetens intresse. Med tanke på dessa aspekter ansåg kommissionen att den lägre skattesatsen för onlinespel var ett lämpligt instrument för att nå de liberaliseringsmål som gällde för den nya lagen om spel.

Betyder detta att också olika skattesatser i Sverige för ideella föreningar och kommersiella bolag, när de bedriver spelverksamhet, måste behandlas lika i skattehänseende för att undgå prövning enligt statsstödsreglerna? EU-domstolen har förvisso påpekat att regleringstekniken inte är avgörande. Om jämförbara företag – vilket ideella föreningar och kommersiella bolag kan betraktas som, behandlas olika är åtgärden *a priori* selektiv. Åtgärden behöver dock som framgått inte betraktas som selektiv när jämförelseobjekten inte befinner sig i en jämförbar faktisk och rättslig situation. Befinner sig då ideella föreningar som tillhandahåller lotterier i samma faktiska och rättsliga situation som ett kommersiellt bolag som bedriver vadslagningsverksamhet på den svenska spelmarknaden?

Argumenten som talar för att de befinner sig i *olika* situationer är som framgått att det finns en skyldighet för allmännyttiga ideella föreningar att investera överskott från verksamheten i allmännyttig verksamhet, vilket inte gäller kommersiella bolag. Återbetalningsprocent till spelare får vidare inte vara högre än 50 procent vilket gör att de ideella föreningarna aldrig kan göra sina spel lika attraktiva för en viss kategori av spelare som istället söker sig till den konkurrensutsatta marknaden där återbetalningsprocenten kan ligga på 95 procent och däröver.[49]

Sammantaget talar detta för att de ideella föreningarna *inte* befinner sig i en jämförbar rättslig och faktisk situation med tanke på de mål som avses uppnås med den svenska

[48] Kommissionen hade tidigare inlett en fördragsbrottstalan mot Danmark pga. att de äldre danska reglerna hindrade spelbolag i andra medlemsländer från att nå danska kunder (se kommissionens pressmeddelande IP/04/401).

[49] Se SOU 2017:30, del 1, s. 489.

lagstiftningen. Som påpekats av generaladvokat Jääskinen i *Paint Graphos* kan en skattefördel mycket väl balanseras eller motiveras av skyldigheter som härrör från en viss juridisk persons rättsliga struktur, vilket gör att fördelen förlorar sin karaktär av fördel i ekonomisk mening.[50] I samma mål konstaterade EU-domstolen att vinstmarginalen för organisationsformen kooperativ var betydligt längre än den för kapitalassociationer, som bättre kan anpassa sig till marknadens krav.[51] Skattelättnader för kooperativ utgjorde därmed inte statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF. I den svenska situationen framstår skattelättnaden på motsvarande sätt inte som en reell ekonomisk fördel för de ideella föreningarna i jämförelse med de kommersiella spelbolagen.[52] EU-domstolen har också klarlagt att det förhållandet att enbart skattskyldiga som uppfyller villkoren för en viss skattelättnad kan dra nytta av denna (t.ex. de särskilda villkor som gäller för spel som tillhandahålls av ideella aktörer), inte i sig betyder att den är selektiv.[53]

Om den svenska ordningen likväl skulle anses *a priori* selektiv tillkommer ytterligare skäl för att vända på presumtionen. I detta sammanhang får det betydelse hur väl förankrad skattelättnaden för ideella föreningar är i det svenska skattesystemet.[54] Det finns anledning att i detta avseende citera budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1, s. 254 f) där följande uttalas:

> "En allmännyttig ideell förening eller ett registrerat trossamfund är dock enligt 7 kap. 3 § andra stycket IL inte skattskyldig för bl.a. inkomst från en självständig näringsverksamhet, om inkomsten till huvudsaklig del kommer från verksamhet som har naturlig anknytning till föreningens allmännyttiga ändamål eller som av hävd utnyttjats som finansieringskälla för ideellt arbete. Omsättning i den inkomstskattebefriade verksamhetsdelen är inte heller föremål för mervärdesskatt pga. kopplingen mellan inkomstskattereglerna och mervärdesskattereglerna i 4 kap. 8 § mervärdesskattelagen (1994:200)." [55]

I samma proposition ges också ett förtydligande av det politiska motivet till skattebefrielsen (s. 257).

> "Ideell verksamhet har en lång tradition i Sverige. Verksamheten har en stark folklig förankring och den bidrar i hög grad till demokratin, välfärd, trygghet, hälsa och livskvalitet i det svenska samhället. Grunden för att det civila samhället ska kunna spela en aktiv roll i demokratin, både i sin röstbärande funktion och i sin dialog med staten, är att det finns goda och långsiktiga förutsättningar för organisationerna att bedriva såväl verksamhet som organisationsutveckling. Ett starkt, mångfacetterat och engagerat civilsamhälle är omistligt i en demokrati."

Lika starka argument för att det föreligger en skattesystematisk skillnad finns dock knappast när det gäller beskattning av restaurangkasinon och kasinospel på fartyg i internationell trafik. I detta fall blir det tydligare en fråga om huruvida undantagen i artikel 107.3 FEUF är uppfyllda, vilket det ankommer på kommissionen att pröva.[56]

I Sverige är den EU-rättsliga problemställningen avseende statligt stöd på många sätt motsatt den danska. Det är inte utländska onlineföretag som gynnas av en låg skattesats utan ideella föreningar som är skattebefriade samt restaurangkasinon och kasinospel på fartyg som betalar en lägre skatt. Det är alltså inte den nya skatten som införs som i sig väcker frågor om statligt stöd, vilket var fallet i Danmark, utan problemet är att en tidigare ordning inom en begränsad del av marknaden inte påverkas. I det svenska fallet finns dock mer som talar för att kommissionen (och i slutändan EU:s domstolar) kan övertygas om att

---

50 De förenade målen C-78/08 to C-80/08, Paint Graphos, EU:C:2010:411, punkt 73.

51 De förenade målen C-78/08 to C-80/08 Paint Graphos, EU:C:2011:550, punkt 60.

52 Se mål C-353/95 P, Tiercé Ladbroke mot kommissionen, EU:C:1997:596, och mål C-53/00, Ferring, EU:C:2001:627, där en skillnad i beskattningshänseende inte ansågs utgöra en ekonomisk förmån. För motsatt utgång se mål C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze, EU:C:2006:8, punkt 137.

53 Se mål C-20/15 P, kommissionen mot World Duty Free Group, EU:C:2016:981, punkt 59 och mål C-417/10, 3M Italia, EU:C:2012:184, punkt 42

54 Jfr SOU 2017:30, del 2, s. 249.

55 Någon närmare förklaring till vad som avses med en av hävd utnyttjad finansieringskälla finns inte i lagstiftningen. Enligt förarbetena till inkomstskattereglerna (prop. 1976/77:135 s. 84 f.) räknas till sådana verksamheter bl.a. anordnande av bingo och andra lotterier, fester, basarer, loppmarknader, försäljnings- och insamlingskampanjer. Om t.ex. en idrottsförening bedriver en vanlig sportaffär eller om en religiös förening bedriver en bokhandel, beskattas däremot dessa inkomster.

56 Jfr här Spellicensutredningens bedömning, SOU 2017:30, del 2, s. 255 ff.

åtminstone skattelättnaden för ideella föreningar *inte* är selektiv. Det finns en klart tydligare koppling till det svenska skattesystemets inre logik än det vara fråga om i det danska fallet och därmed också argument för att Sverige måste få utforma sitt eget skattesystem.[57] Det är dock sannolikt svårare att rättfärdiga åtgärden såsom nödvändig för att det ska vara möjligt att liberalisera den del av den svenska spelmarknaden som föreslås konkurrensutsättas.[58] Undantaget som användes i fråga om den danska regleringen, artikel 107.3 c FEUF som anger att vissa näringsverksamheter ska utvecklas, passar inte lika väl in. Det måste i så fall visas att en särbehandling av den ideella verksamheten underlättar utvecklingen av lotteriverksamhet och landbaserad bingo på ett sätt som inte påverkar handeln i negativ riktning och inte strider mot EU:s gemensamma intresse. Som antytts ovan framstår undantagsmöjligheterna för restaurangkasinon och kasinospel på fartyg vara något enklare att argumentera för.

4 Avslutande kommentarer

Det ökade utbudet av speltjänster har mötts av en ökad efterfråga, vilket har gjort att tidigare ambitioner med de nationella spelregleringarna att hålla nere spelandet har tett sig grovt orealistiska. Det talas därför inte längre på allvar om att genom nationella åtgärder minska spelandet, utan istället om *att kanalisera spelandet* till förhållandevis säkra och kontrollerade statliga alternativ. Utredningens målsättning är en ”kanalisering” på 90 procent.[59] Det är dock svårt att kanalisera, dvs. *locka över spelarna*, till dessa alternativ utan att samtidigt avskärma dem från andra okontrollerade, ofta attraktiva, alternativ som finns tillgängliga via internet.

Spellicensutredningen anger sålunda att:

> ”Den gränslösa karaktären hos internet, den ihållande efterfrågan på onlinespel bland svenska konsumenter, den snabba utvecklingen inom teknik och bredden av de erbjudanden som riktar sig till svenskar genom hundratals webbplatser, gör att de lagliga spelerbjudandena måste vara så pass attraktiva att spelarna inte lockas till illegala spelarrangörer.”[60]

Utredningen föreslår att detta dilemma löses genom att *inte bara locka spelare utan också spelbolag* till en omreglerad svensk spelmarknad, framför allt genom en väl kalkylerad (attraktiv) skattesats. Sverige ger sig därmed in i *spelet om spelintäkterna*, läs skatteintäkterna. Genom en attraktiv spelreglering ska vi få fler internationella spelbolag att verka och betala skatt i Sverige. Det kan låta som en självklar lösning, men borde man inte samtidigt lyfta blicken och ifrågasätta själva utgångspunkten? Om alla EU-länder ska locka till sig spelbolag skapas troligtvis på längre sikt en negativ spiral när det gäller storleken på skatteintäkterna. Det är inte svårt att föreställa sig ett ”race to the bottom” där ”vinnarna” är de stater som tar ut lägst skatt och överlag ställer lägst krav på spelbolag.[61]

Som påpekas av Spellicensutredningen försöker Malta och andra jurisdiktioner, såsom Gibraltar, locka till sig internationella spelbolag för att maximera sina egna skatteintäkter och skapa lokala arbetstillfällen.[62] I dessa sammanhang figurerar även incitament i form av skattetak som innebär att det företag som förlägger en stor del av sin verksamhet på t.ex. Malta ges en form av skatterabatt.[63]

De internationella spelbolagen kan naturligtvis använda de ökade vinstmarginalerna till att höja återbetalningsprocenten ytterligare och göra spelen än mer attraktiva. Fler kan då vinna, men det genererar samtidigt fler förlorare, och därmed sannolikt fler som hamnar i spelmissbruk. Med en sådan utveckling riskerar konsumentskyddet att bli *reaktivt* (hantering av spelmissbruk) snarare än *proaktivt* (ett begränsat spelutbud). Det är svårt att hitta ett bättre exempel på en marknad som i ett EU-perspektiv är i större

---

57 Medlemsstaterna förfogar inom ramen för skattepolitiken över ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller valet och omfattningen av produktionsfaktorernas beskattning (se förslag till avgörande av generaladvokat Jääskinen i de förenade målen C-78/08 to C-80/08, Paint Graphos, punkt 77). Se också Bacon, K., European Union Law of State Aid, Oxford University Press 2013 (Kindle Edition, locations 9115-9116) och Schön, W., Tax Legislation and the Notion of Fiscal Aid i (red.) Richelle, I., Schön, W and Traversa, E., State Aid Law and Business Taxation, Springer 2016, p. 20.

58 Jfr Lycka, M., The Danish State Aid Case: Application of EU State Aid Rules to Differences in Taxation of Online and Offline Gambling, Gaming Law Review and Economics, vol. 16, no 4 2012, s. 184, 192.

59 SOU 2017:30, del 1, s. 25.

60 SOU 2017:30, del 1, s. 324.

61 Storbritannien sänkning till en spelskatt på 15 procent framhålls som en lyckad satsning i detta avseende, likaså Danmarks skatt på 20 procent, medan Spaniens skatt på 25 procent bedöms för hög. Se Lycka, M., Taxation of Gambling in Europe – Barrier to Entry into New Markets?, Gaming Law Review and Economics, vol. 18, no 3 2014, s. 288, 292 ff.

62 Se SOU 2017:30, del 1, s. 538.

63 Se Lycka, M, Taxation of Gambling in Europe – Barrier to Entry into New Markets?, a.a., s. 295.

behov av överstatlig reglering i form av gemensamma marknadsföringsregler, skattebaser och skattenivåer. Om de stater som upplever sig själva som förlorarna i spelet om intäkterna blir tillräckligt många, kanske den politiska viljan för en europeisk reglering till slut inträder. Kommissionen har länge varit redo att lägga fram förslag och har också gjort det vid flera tillfällen.[64] Den svenska spelmarknaden skulle, även efter den föreslagna omregleringen, tveklöst fungera bättre om möjligheterna till osund regleringskonkurrens minskade på den inre marknaden. EU-regler som inbegriper skatteharmonisering kräver enhällighet i rådet, men om ett skarpt lagförslag läggs fram, kanske det absurda i den nuvarande situationen blir tydligare för alla inblandade och något görs åt den.

Ibland förespråkas istället en annan väg för att öka kontrollen över den nationella spelmarknaden. Det handlar då om nationella skyddsåtgärder i form av blockering av IP-adresser och bankbetalningar, vilket har gjort att handelsbarriärer som i ett europeiskt integrationsperspektiv ter sig oacceptabla nu figurerar i vissa medlemsstater, t.ex. Danmark och Frankrike.[65] Den tidigare spelutredningen från 2008 (SOU 2008:124) diskuterade en sådan ordning. På s. 246 anförs att:

> ”Att föreslå en nationell licens och samtidigt möjliggöra för spelbolag från utlandet att med tillstånd från andra stater erbjuda spel över internet fyller ingen funktion. I det fallet finns inget incitament att söka licens i Sverige om villkoren för licenser är bättre i någon annan stat. För att kunna föreslå en öppning av den svenska spelregleringen krävs att främjandeförbudet kan skärpas. Detta kan ske i två avseenden dels genom IP-blockeringar och dels genom förbud för penningtransaktioner av spelinsatser och spelvinster. Ett av syftena med de förslag som nu nämnts är att de spel som i dag sker på utländska webbsidor bör kanaliseras till de tillståndsgivna aktörerna i Sverige. Detta kan då leda till att omsättningen på den svenska reglerade spelmarknaden kommer att kunna öka med Spelutredningens förslag.”

Den nu föreliggande utredningen ansluter enbart delvis till dessa förslag. Den framhåller att en viktig utgångspunkt är att endast spel och marknadsföring för spel som härrör från någon som lagligen bedriver sin verksamhet i Sverige ska vara tillåtna. IP-blockeringar föreslås dock inte användas i detta syfte. Däremot föreslås betalningsförmedlingsförbud gentemot de som står utanför systemet men som ändå riktar sig mot svenska kunder. Sådan betalningsförmedling föreslås bli kriminaliserad. Utredningen föreslår vidare att internetleverantörer, på uppmaning av den nya Spelmyndigheten (nuvarande Lotteriinspektionen), ska vara skyldiga att visa ett varningsmeddelande när en besökare försöker spela på olagliga sidor.[66]

Det framstår som klokt att gå försiktigt fram med IP-blockeringar. Det är en väg som visserligen inte är tekniskt omöjlig, men avancerande kringgåendeförsök kan förväntas och risken är stor att de resurser som i så fall måste läggas på teknik och övervakning får begränsad effekt.[67]

Angående de EU-rättsliga problem som följer av Spellicensutredningens förslag kan slutligen konstateras att när det gäller skattebefrielsen för de ideella föreningarna tycks utredningen underskatta att den primära frågan är om de ideella föreningarna befinner sig i en jämförbar rättslig och faktisk situation som kommersiella spelbolag med tanke på det mål som gäller för ordningen i fråga. Utredningen diskuterar detta men landar i den vaga slutsatsen ”att det finns vissa problem med bestämmelserna om statligt stöd i förhållande till en fortsatt skattebefrielse för allmännyttigt spel, låt vara att en sådan skattebefrielse är lättare att motivera för mindre ideella föreningar.”[68] Utredningen anför sedan att den i samtal med Europeiska kommissionen kommit till slutsatsen att ett statsstöd kan godkännas om

---

64 Se t.ex. grönboken om onlinespel på den inre marknaden (KOM(2011) 128 slutlig) och Schneider, S., Towards a Comprehensive European Framework on Online Gaming, Gaming Law Review and Economics, vol. 17, no 1 2012, s. 6. Se också Europaparlamentets resolution av den 10 mars 2009 om integriteten för hasardspel online (2008/2215(INI)); P6-2009-0097. Bland de frågor som tas upp finns annonsering och marknadsföring (punkt 29), bedrägerier och annan brottslig verksamhet (punkt 30) och integritet, socialt ansvarstagande konsumentskydd och beskattning (punkt 31).

65 Omreglering av spelmarknaden i vissa andra EU-länder behandlas av Spellicensutredningen, se 2017:30, del 1, s. 237 ff.

66 SOU 2017:30, del 1, s. 25.

67 Brittiska Gambling Commission har befogenheter att blockera webbsajter men använder sig inte gärna av denna metod. Se SOU 2017:30, del 1, s. 254.

68 SOU 2017:30, del 2, s. 253.

Sverige lyckas visa att spelintäkterna är nödvändiga för den allmännyttiga verksamheten och att medlen inte används för annat än rent allmännyttig verksamhet. Kommissionens tjänstemän ska därvid ha angett att regeringen bör ge in en föranmälan (pre-notifikation), vilket underlättar och påskyndar de fortsatta diskussionerna.[69]

Kommissionens inställning (på tjänstemannanivå) är inte förvånande. Den föredrar sannolikt att situationen för ideella föreningar och spelbolag betraktas som jämförbara och att selektivitetskriteriet bedöms vara uppfyllt, i syfte att undvika ett prejudicerande beslut som kan utnyttjas av andra stater i andra situationer. För kommissionen är det tryggare att skattebefrielsen bedöms som en statlig stödåtgärd och möjligen godtas med stöd av undantagsbestämmelserna i artikel 107.3 FEUF. Det ligger dock i Sveriges intresse att ta strid i kvalificeringsfrågan (om det är stöd eller inte), i synnerhet eftersom det är en rent rättslig fråga där kommissionen saknar skönsmässigt utrymme i sin bedömning, vilket den har vid en undantagsprövning. Frågan om det är stöd eller inte enligt artikel 107.1 FEUF avgörs ytterst av EU-domstolen. Om en åtgärd inte bedöms utgöra stöd behöver den inte anmälas till kommissionen. Det är dock möjligt att såsom Danmark gjorde anmäla en åtgärd av rättssäkerhetsskäl, dvs. i syfte att får bekräftat att det inte är fråga om stöd, vilket i slutändan dock ledde till en undantagsprövning av de danska åtgärderna. En stödåtgärd behöver inte heller anmälas om det inte är fråga om *nytt stöd*.[70] I det aktuella fallet kan det hävdas att det handlar om *befintligt stöd*.[71] Skattebefrielsen för ideella föreningar, och även schablonskatten för restaurangkasinon och kasinospel på fartyg, gäller sedan länge och berörs inte av omregleringen, eftersom det är en annan del av marknaden som liberaliseras.[72] Om detta argument godtas finns det heller inte någon skyldighet att återbetala stöd retroaktivt, dvs. de redan erhållna ekonomiska fördelar som hävdas följa av skattebefrielsen efter en omreglering kan inte återkrävas oavsett vad det slutliga beskedet blir. Det ska dock påpekas att inte heller gränsdragningen mellan nytt och befintligt stöd är helt given.[73] Det finns en risk att de äldre ordningarna anses inbäddade i reformen och därmed betraktas som ”nya”. Det är också viktigt att påpeka att kommissionen har rätt att ifrågasätta även en befintlig ordning och kräva förändringar. Skillnaden är att det inte föreligger anmälningsskyldighet och ingen retroaktiv återbetalningsskyldighet.

---

69 Ibid.

70 Se artikel 108.3 FEUF och artikel 1 c) och 2 i rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om genomförandebestämmelser för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUT L 248, s. 9

71 Se artikel 1 b) och 21 i förordning (EU) 2015/1589. Totalt handlar det om fem kategorier av befintligt stöd. Av särskild relevans är den 10 åriga preskriptionsfristen i artikel 17 vid vars utgång ett nytt stöd omvandlas till befintligt.

72 I lagen (1991:1482) om lotterisskatt anges att lotteriskatt inte betalas av bl.a. sådana lotterier som anordnats av en sådan sammanslutning som avses i 15 § lotterilagen (1994:1000), dvs. sådana lotterier som anordnas för allmännyttiga ändamål.

73 Generaladvokat Kokott har t.ex. påpekat att avgörande för klassificeringen av en åtgärd som befintligt stödprogram eller nytt stöd ska endast vara tidpunkten då snedvridningen av konkurrensen pga. stödet inträdde eller hotade inträda. Se förslag till avgörande i mål C-74/16, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, EU:C:2017:135, punkt 92. I detta fall skulle det i så fall handla om den tidpunkt då det införs lotteriskatt för nya (och faktiskt och rättsligt jämförbara) aktörer i Sverige. Något tydligt stöd för detta påpekande ges dock inte.

Sieps rapporter

2017

2017:7epa
Spelet om spelintäkterna – Spellicensutredningen och EU-rätten
Författare: Jörgen Hettne

2017:6epa
Spain after the June 2016 elections: What implications for the EU?
Författare: Santiago Pérez-Nievas and Irene Martín

2017:5epa
Brexit and the European Commission
Författare: Michael Leigh

2017:4epa
How is Juncker's 'last-chance Commission' faring at mid-term?
Författare: Sophia Russack

2017:3epa
Junckerplanen under debatt
Författare: Daniel Tarschys

2017:2epa
The European Commission: Less a Leader and More a Manager?
Författare: Neill Nugent och Mark Rhinard

2017:1epa
Sverige och euron efter brexit
Författare: Jonas Eriksson

2016

2016:15epa
Sweden and the Euro: The Neglected Role of EU Membership
Författare: Nauro F. Campos, Fabrizio Coricelli och Luigi Moretti

2016:14epa
The law and practice of solidarity in the Common European Asylum System: Article 80 TFEU and its added value
Författare: Eleni Karageorgiou

2016:13epa
The EU and Belarus: seizing the opportunity?
Författare: Elena A. Korosteleva

2016:12epa
Regional Productivity Convergence in Advanced and Emerging European Economies
Författare: Kadri Männasoo, Heili Hein och Raul Ruubel

2016:11epa
The Eurasian Economic Union and the European Union: Geopolitics, Geo-Economics and Opportunities for Europe
Författare: Sijbren de Jong

2016:10epa
Responses to the "refugee crisis": What is the role of self-image among EU countries?
Författare: Rebecca Thorbrurn Stern

2016:9epa
Svenskarnas attityder till EU har stabiliserats: Analys av SOM-institutets undersökning 2015
Författare: Linda Berg och Klara Bové

2016:8epa
Leaving the European Union, the Union way: A legal analysis of Article 50 TEU
Författare: Christophe Hillion

2016:7epa
A brief on the politics and economics of the Transatlantic Trade and Investment Partnership
Författare: Håkan Nordström

2016:6epa
Folkrätten, EU-rätten och flyktingarna på Medelhavet
Författare: Martin Ratcovich

2016:5epa
The EU and Russia: managing the new security environment in the wider Europe
Författare: Derek Averre

2016:4epa
The infringement proceedings over intra-EU investment treaties – an analysis of the case against Sweden
Författare: Joel Dahlquist, Hannes Lenk och Love Rönnelid

2016:3epa
A Critical Insight into Europe´s Criminalisation of Human Smuggling
Författare: Ilse van Liempt

2016:2epa
Irregular Immigration in the European Union
Författare: Pia M. Orrenius och Madeline Zavodny

2016:1epa
Overseeing the rule of law in the European Union: Legal mandate and means
Författare: Christophe Hillion

2015

2015:27epa
The challenge of completing the EU internal market for natural gas
Författare: Tim Boersma

2015:26epa
Big Brussels is Watching You? Enhancing Transparency in EU External Energy Deals
Författare: Sijbren de Jong

2015:25epa
Completing the Union: Is the European Energy Union Really Real?
Författare: Harold James

2015:24epa
Social turism? EU-domstolens senaste praxis avseende icke-aktiva unionsmedborgares rätt till förmåner
Författare: Emma Holm

2015:23epa
The Constitutional and historical relevance of the AFSJ and the CFSP/ESDP
Författare: Massimo Fichera

2015:22epa
Intelligence and decision-making within the Common Foreign and Security Policy
Författare: Björn Fägersten

2015:21epa
Regional separatism i Europa: Fallet Katalonien
Författare: Jakob Lewander

2015:20epa
The Regulatory Cooperation Chapter of the TTIP: Challenges and Opportunities
Author: Alberto Alemanno

2015:19epa
Low Inflation and Deflation in EU Countries Outside the Euro Area: Should Policymakers be Concerned?
Authors: Plamen Iossifov and Jiři Podpiera

2015:18epa
Could it be ´Brexpulsion´ rather than ´Brexit´?
Author: Iain Begg

2015:17epa
Social Housing in Europe
Authors: Kathleen Scanlon, Melissa Fernández Arrigoitia and Christine Whitehead

2015:16epa
Svenskarna alltmer positiva till EU
Författare: Linda Berg

2015:15epa
The Balance of Power over the EU Budget: European Expenditure since the Lisbon Treaty
Författare: Giacomo Benedetto

2015:14epa
The Usefulness of the Scoreboard of the Macroeconomic Imbalances Procedure in the European Union: Potentials for Reform
Författare: Tobias Knedlik

2015:13epa
The impact of mega regional agreements on international investment rules and norms
Författare: Steve Woolcock

2015:12epa
The Impact of the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) on the Spanish Regions – A Preliminary Analysis
Författare: José Villaverde och Adolfo Maza

2015:11epa
Transatlantic Market Integration, Business and Regulation: Building on the WTO
Författare: Bernard Hoekman och Petros C. Mavroidis

2015:10epa
Juncker's investment plan: what results can we expect?
Författare: Martin Myant

2015:9epa
Russia's economic troubles – a perfect storm of falling oil prices, sanctions and lack of reforms
Författare: Torbjörn Becker

2015:8epa
Entering a World of Footloose Tax Bases: Can the EU Generate Its Own Income?
Författare: Daniel Tarschys

2015:7epa
Britain and the EU: a negotiator´s handbook
Författare: Roderick Parkes

2015:6epa
Europe´s pivotal peace projects: Ethnic separation and European integration
Författare: Lynn M. Tesser

2015:5epa
Groundhog Day in Greece
Författare: Thorsten Beck

2015:4epa
The Greek elections of 2015 and Greece´s future in the eurozone
Författare: Dionyssis G. Dimitrakopoulos

2015:3epa
The diplomatic role of the European Parliament´s parliamentary groups
Författare: Daniel Fiott

2015:2epa
Social Policy and Labour Law during Austerity in the European Union
Författare: Niklas Bruun

2015:1epa
International Trade Union Solidarity and the Impact of the Crisis
Författare: Rebecca Gumbrell-McCormick och Richard Hyman

2014

2014:9epa
Making Sense of Subsidiarity and the Early Warning Mechanism – A Constitutional Dialogue?
Författare: Jörgen Hettne

2014:8epa
Subsidiaritetskontroll i nationella parlament och EU-domstolens ansvar för att kontrollen fungerar
Författare: Anna Wetter

2014:7epa
A Comparative Framing of Fundamental Rights Challenges to Social Crisis Measures in the Eurozone
Författare: Claire Kilpatrick och Bruno De Witte

2014:6epa
Kan EU:s strukturpolitik hjälpa romerna i Rumänien?
Författare: Daniel Tarschys

2014:5epa
Opinionsfallet för EU bromsar upp
Författare: Sören Holmberg

2014:4epa
Why vote at an election with no apparent purpose? Voter turnout at elections to the European Parliament
Författare: Mark N. Franklin

2014:3epa
The EU Budget and Balance of Powers Between the European Parliament and the EU Governments
Författare: Sara Hagemann

2014:2epa
Between a rock and a hard place: the future of EU treaty revisions
Författare: Carlos Closa

2014:1epa
Scrutiny in Challenging Times – National Parliaments in the Eurozone Crisis
Författare: Katrin Auel och Oliver Höing